

30.12.2015

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר עדיאל שמרון	מר משה כחלון	מר יהודה וינשטיין
מ"מ מנהל רמ"י	שר האוצר	היועץ המשפטי לממשלה
רשות מקרקעי ישראל	משרד האוצר	משרד המשפטים
<b>בפקס: 02-6549001</b>	<b>בפקס: 02-5695347</b>	<b>בפקס: 02-6467001</b>

שלום רב,

**הנדון: הסכם מקיף והסכם חילופי קרקעות בין מדינת ישראל לבין הקרן קיימת לישראל**

הרינו לפנות אליכם ונבקש את התערבותכם לפעול לביטול ההסכמים שבנדון היות שהוראותיהם לעניין שימור עקרונות קק"ל בשווק קרקעותיה הינן בלתי חוקיות ומנוגדות לזכות לשוויון ולכללי מינהל תקין, כפי שיפורט להלן:

**רקע:**

1. ביום 18.11.2015 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לבין קרן קיימת לישראל (להלן: "קק"ל) המסדיר באופן מקיף את היחסים בין המדינה לקק"ל (להלן: "ההסכם המקיף"). בהסכם הנ"ל התחייבו המדינה וקק"ל לתת תוקף להסכם העקרונות אשר נחתם בינן לחילופי קרקעות ביום 26.5.2009 (להלן: "הסכם חילופי הקרקעות").
2. לפי הסכם חילופי הקרקעות, תעביר קק"ל לבעלות המדינה נכסי מקרקעין שבבעלותה, שהוקצו לצדדים שלישיים ביעודי מגורים ותעסוקה. כנגד העברת הבעלות כאמור, תעביר המדינה לבעלות קק"ל (או חברת "הימנותא") קרקעות פנויות ובלתי מתוכננות באותו היקף בנגב ובגליל.
3. בסעיף 2 להסכם חילופי הקרקעות נקבע, בין היתר, כי קק"ל מסכימה לניהול קרקעותיה ע"י רשות המקרקעין, שתוקם בהתאם להחלטת הממשלה מיום 12.5.2009 לעניין הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (להלן – "הרשות"). הרשות תנהל את הקרקעות "באופן שיישמרו עקרונות קק"ל ביחס לקרקעותיה".

## שימור עקרונות קק"ל

4. ניהול קרקעות בהתאם לעקרונות קק"ל עומד בסתירה מוחלטת לחובתה של המדינה לנהוג בשוויון, ובכלל זה שוויון על בסיס לאום, בניהול כל קרקע שבאחריותה.

5. הוראות ההסכם לעניין זה הינן בבחינת ניסיון לעקוף את כללי המשפט החוקתי ולהביא לאי תחולתה של הזכות לשוויון ביחס לקרקעות, שיועברו לבעלות קק"ל במסגרת ההסכם. שכן, כידוע, לדידי קק"ל, עקרונותיה אוסרים על הקצאת זכויות במקרקעין שבבעלותה למי שאינו יהודי. במסגרת תגובתה לעתירות התלויות ועומדות בבג"ץ בסוגיית תחולת הזכות לשוויון ביחס לקרקעות שבבעלותה<sup>1</sup>, קק"ל הבהירה וחזרה והבהירה לעניין זה, כי:

"נאמנותה של קק"ל אינה נתונה, ולא יכול שתהא נתונה, לציבור הישראלי כולו. נאמנותה של קק"ל שמורה לעם היהודי לבדו – למענו היא נוסדה ולמענו היא פועלת.

[...]

קק"ל תטען, כי אין מוטלת עליה חובה להקצות מקרקעותיה למי שאינם יהודים. ככל שהדברים נוגעים לאדמות קק"ל, הטלת חובה להקצות ליהודים ולשאינם יהודים לא תוביל אך לשיבוש של סדרי פעילותה ומשימותיה של קק"ל, או לפגיעה בהם, אלא תאיין, כליל, את תפקידה הייחודי של קק"ל כבעלים של קניין עד לעם היהודי.

[...]

מסירת קרקעות לשימושם של כל אזרחי המדינה, סותרת באופן חזיתי, את מטרותיה של קק"ל ואת תכלית קיומה. לקק"ל אסור לפעול להקצאת קרקעות לתושבי המדינה כולם. אם תידרש קק"ל לפעול, בהקצאת אדמותיה, לטובת אזרחי המדינה כולם – משול הדבר לחיסולה ולהלאמת קניינה." (סעיפים 7, 27 ו-220 לתגובת קק"ל מיום 15.12.2004).

6. ניהול קרקעות קק"ל כאמור עלול, אם כן, ליצור מציאות שבה קרקעות קק"ל יוקצו לצורך התיישבות יהודית, ויימנעו מערבים בשל השתייכותם הלאומית. חשש זה קיבל ביטוי מוחשי בהתבטאויות ובדיווחים שונים, שליוו את תהליך אישור הסכם חילופי הקרקעות ע"י קק"ל, ושלפיהם הקרקעות שיועברו לבעלות קק"ל בנגב ישמשו לפיתוח ולהקמה של יישובים ליהודים בלבד.

7. בניהולה קרקעות שבבעלות קק"ל עדיין תפעל הרשות כגוף ציבורי, שלו אסור לאמץ כללים מפלים בניהול קרקעות. בתור שכזו, מחוייבת הרשות לפעול אך ורק עפ"י אמות המידה של המינהל הציבורי ועקרונות השוויון, ההגיונות, תום הלב, החלוקה הצודקת של משאבי הקרקע

<sup>1</sup> בג"ץ 7452/04 אבו ריא נ' מינהל מקרקעי ישראל; בג"ץ 9010/04 המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי נ' מינהל מקרקעי ישראל; בג"ץ 9205/04 עדאלה נ' מינהל מקרקעי ישראל.

במדינה וכללי המנהל התקין (בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793, 801 (1992); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות, פ"ד נו(6) 25, 64 (2002)).

8. אין בכוחם של ההסכם המקיף והסכם חילופי הקרקעות כדי לשחרר את הרשות ממחויבותה לזכות לשוויון בכל פעולותיה והתקשרויותיה. יתרה מזו, במקרה דנן העברת קרקעות מדינה לבעלות קק"ל נוגדת, כשלעצמה, את ההלכה הפסוקה, האוסרת על המדינה להעביר משאבי קרקע לגופים שלישיים, הנוקטים מדיניות מפלה:

"חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין מופרת אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי, אשר מצדו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום. המדינה אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין, על ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה. אכן, את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישרין, אין היא רשאית לעשותו בעקיפין." (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 283 (2000)).

9. ויודגש, הוראות ההסכם לעניין שמירת עקרונות קק"ל מנוגדות לא רק לחובתה הבסיסית של המדינה לנהוג בשוויוניות, אלא גם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שנמסרה לבג"ץ במאי 2007 במסגרת העתירות הנ"ל. לפי עמדה זו "מינהל מקרקעי ישראל חייב לקיים את עקרון השוויון, ואסור לו להפלות על רקע של השתייכות לאומית, גם בפעילותו כמנהל אדמות שבבעלות קק"ל." עמדה זו לא קיבלה כל ביטוי בהסכם וכלל לא ברור איך היא מתיישבת עם הוראותיו לעניין זה.

10. הסכם חילופי הקרקע מוסיף עוד נדבך להפליה רבת השנים כלפי האוכלוסייה הערבית בתחומי הקרקע, התכנון והדיור. במקרה זה לא רק שמדינת ישראל אינה נוקטת בפעולות ו/או בתוכניות מיוחדות כלשהן לביטול האפליה ולסגירת הפערים התהומיים בתחומים אלה בין יהודים לערבים, אלא שהיא מאמצת במסגרת ההסכם כללים נפרדים ומפלים בניהול קרקעות, שמנציחים את ההפליה ומגדילים את הפערים.

11. בהקשר זה יצויין, כי רוב הקרקעות שיועברו לבעלות קק"ל עפ"י ההסכם הן קרקעות מדינה שברובן המכריע באזור הנגב והשאר בגליל. מיקום הקרקעות כאמור מעצים את הפגיעה הצפויה באוכלוסייה הערבית. שכן אוכלוסייה זו מתגוררת ברובה בנגב ובגליל ומשוועת לפיתוח, לתכנון הולם ולמשאבי קרקע. לא למותר להזכיר, כי בו בזמן שמדינת ישראל מתחייבת במסגרת ההסכם לפעול עפ"י עקרונות, שמבטיחים הקצאה ופיתוח של משאבי קרקע לטובת הציבור היהודי בלבד, היא ממשיכה בסירובה לפתח ו/או להכיר בעשרות יישובים ערבים, שמרביתם היו קיימים לפני 1948, ושבהם מתגוררים יותר מ-90,000 אזרחים ערבים.

12. הפגיעה באוכלוסייה הערבית מתעצמת עוד יותר לנוכח העובדה, כי רוב הקרקעות שיועברו מבעלות קק"ל לבעלות המדינה, הינן קרקעות מבונות, שכבר מוכרות לחוכרים יהודים פרטיים. קרקעות אלה שווקו לאורך עשרות שנים לחוכריהן בהתאם למדיניות המפלה, שאיפשרה שיווקן ליהודים בלבד. העברתן של קרקעות תפוסות אלה לבעלות המדינה אינה מגדילה את היקף הקרקעות הזמינות בפני הציבור הערבי.

13. בסוף דברינו נציין, כי בנוסף לאמור לעיל, אנו מסתייגים בהקשר הזה גם מסעיף 3 להסכם חילופי הקרקעות, אשר הלכה למעשה יביא ליישום סעיף 4א(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל, תשי"ד-1960. סעיף 4א(א) הנ"ל קובע, כי 6 מתוך 13 חברי מועצת מקרקעי ישראל יהיו נציגי קק"ל. הסעיף הנ"ל הנו בלתי חוקתי, איננו יכול לשמש תכלית ראויה, בלתי מידתי ומנוגד לעקרונות המינהל הציבורי התקין. עמדת ארגון עדאלה בעניין זה הוצגה במסגרת נייר עמדה אשר נשלח לגורמים הרלוונטיים ביום 21.7.2009, עת נידונה הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009, במסגרתה תוקן סעיף 4א(א) הנ"ל. אנו נשקול המשך צעדינו המשפטיים בעניין זה גם.

לאור כל האמור לעיל, הינם מתבקשים לפעול לביטול ההסכם המקיף והסכם חילופי הקרקעות הנ"ל ולאוי חתימה על הסכם מפורט לחילופי הקרקעות בין המדינה לבין קק"ל.

לאור דחיפות העניין, נודה לקבלת תשובתך בהקדם.

בכבוד רב,

---

עו"ד רגד ג'ראיסי

האגודה לזכויות האזרח בישראל  
רח' 3030/5, ת"ד 51070, נצרת  
פקס : 04-8526331

---

עו"ד סוהאד בשארה

עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
רח' יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090  
פקס : 04-9503140

העתק: קק"ל, לשכה הראשית, רח' קק"ל 1, ת.ד. 7283, ירושלים 91072.